UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

CENTRE DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS

CASE POSTALE 6128, STATION A, MONTRÉAL, QUÉBEC H3C 3J7

DE L'UTILISATION DU RESEAU FERROVIAIRE ACTUEL POUR LE TRANSPORT DE PERSONNES DANS LA REGION DE MONTREAL
(Aspects juridiques)

par

Michel Pourcelet

Université de Montréal

Publication # 69 - Centre de recherche sur les transports
avril 1977

(texte déposé en juillet 1976)

INTRODUCTION

Le projet de recherche sur les possibilités d'utilisation du réseau ferroviaire actuel pour le transport des voyageurs dans la région de Montréal attire l'attention sur l'impact économique, sociologique et écologique de la mise en oeuvre d'un tel réseau, sans passer pour autant sous silence les aspects purement juridiques qui participent à une pareille réalisation. Les objectifs du projet de recherche mentionnent tout spécialement l'importance de préciser le partage des compétences des Gouvernements fédéral et provincial et soulignent les problèmes concrets qui se posent sur le plan juridique par l'utilisation sur une même ligne de deux sections de voies appartenant à des compagnies ferroviaires différentes.

La complexité des normes ou règles de droit applicables en matière ferroviaire au Canada puise sa source dans les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui bien que reconnaissant une dualité de juridiction ou l'existence de domaines concurrents en la matière, renferme des dispositions dont l'application a pour effet de métamorphoser un régime de juridictions concurrentes en exclusivité sinon de droit, du moins de fait, au profit du Gouvernement fédéral.

Ces quelques considérations expliquent les difficultés qui peuvent naître à l'occasion de l'instauration et de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer dans les limites territoriales d'une province déterminée, car la nature locale de l'entreprise ne suffit pas à elle seule à en accorder et à en reconnaître le contrôle exclusif tant dans les domaines administratifs et techniques que juridiques, au Gouvernement provincial.

L'objet de cette étude est de déterminer les règles applicables au transport ferroviaire de voyageurs sur un réseau déterminé et situé exclusivement dans les limites géographiques de la province de Québec. Pour ce faire il convient de déterminer de prime abord le partage des compétences dans le domaine ferroviaire et de préciser les textes adoptés tant au niveau fédéral que provincial et régissant ce genre de transport - I. La présentation des textes permettra de clarifier le champ d'application respectif des lois ou plus exactement de déterminer la juridiction compétente dans le domaine qui nous concerne - II. Une étude systématique des décisions des tribunaux devra ensuite permettre de circonscrire l'étendue et la portée des pouvoirs d'un ou plusieurs gouvernements en matière ferroviaire - III - et de présenter une solution aux différents problèmes que suscite, sur le plan juridique, la création du système de transport ferroviaire envisagé - IV.

I. LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE DE TRANSPORT FERROVIAIRE

1. Les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que l'on peut rattacher directement au transport ferroviaire sont celles de l'article 92 qui concerne exclusivement les pouvoirs des législatures provinciales; en effet l'article 92 (10) stipule que dans chaque province, la législature a le droit exclusif de légiférer sur les matières qui rentrent dans les catégories de sujets ci-après énumérées:

> 92(10) "Les travaux et ouvrages d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories qui suivent:
>
> a) Les lignes de vapeurs ou autres navires, les chemins de fer, les canaux, les lignes de télégraphe et autres travaux et

ouvrages, reliant la province à une autre ou à d'autres, ou s'étendant au-delà des fontières de la province;

b) Les lignes de vapeurs entre la province et tout pays britannique ou étranger;

c) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront, avant ou après leur exécution, déclarés par le parlement du Canada profiter au Canada en général ou à deux ou plusieurs provinces;"

2. Il ressort de ce texte que si le pouvoir de légiférer a été accordé aux législatures provinciales, la condition sine qua non nécessitant qu'il s'agisse de "travaux et ouvrages de nature locale" constitue au départ un obstacle majeur ou un frein à l'exercice de sa juridiction par le Gouvernement provincial. Les compagnies de chemin de fer exerçant un service purement local, c'est-à-dire à l'intérieur de la province de Québec, sont pratiquement inexistantes; en effet, les deux grandes compagnies ferroviaires canadiennes utilisant la majorité du réseau canadien, la Compagnie des Chemins de Fer Nationaux (CN) et le Canadien Pacifique (CP) effectuent la totalité, en fait, du transport des passagers et des marchandises et leurs activités se situent dans une optique inter et intra-provinciale.

3. Cette dualité de juridiction se reflète dans les textes de lois adoptés à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial et régissant les transports ferroviaires ou les services rendus dans ce domaine, et ce dans le cadre des compétences respectives.

A. La législation fédérale en matière de transport ferroviaire

1. La loi nationale sur les transports (1970) SRC Chapitre N-17

Selon l'article 4a) de la loi, cette dernière s'applique au "... transport par chemin de fer auquel s'applique la Loi sur les chemins de fer;..." D'autre part, le terme transporteur désigne "... toute personne qui entreprend, par location ou contre rétribution, des transports par chemin de fer... lorsque ces transports relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada ..." (article 23 (1)). La loi précise également les pouvoirs et devoirs de la Commission canadienne des transports, et stipule qu'aux fins d'exercer ses fonctions, la Commission doit constituer des comités et en particulier un comité des transports par chemin de fer (article 24 (1) a)). La Commission peut rendre des ordonnances ou établir des règlements, à l'égard de toute affaire, action ou chose que la Loi sur les chemins de fer, ou la loi spéciale autorise, prescrit ou défend et pour exercer toute juridiction qui lui est conférée par toute autre loi du Parlement du Canada (article 46 (1)).

2. La Loi concernant les chemins de fer (1970) SRC Chapitre R-2

Cette loi s'applique à toutes les personnes, les compagnies de chemin de fer et à tous les chemins de fer qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, constitués en corporation ou autorisés, soit dans le passé, soit à l'avenir, et de quelque manière que ce soit.

3. La Loi concernant le transport par chemins de fer, navires et aéronefs (1970) SRC Chapitre T-14

Cette loi de portée générale, réfère à la Loi des transports et à la Loi concernant les chemins de fer. Son intérêt réside essentiellement dans la Partie III relative aux trafic, taxes et tarifs (articles 13 à 31 inclus).

B. La législation provinciale en matière de transport ferroviaire

1. La Loi des chemins de fer (1964) SRQ vol. 4 Chapitre 290

Bien que la Loi des chemins de fer du Québec ne précise par son champ d'application, cette loi gouverne en pratique tous les transports ferroviaires à l'intérieur de la province. La loi des chemins de fer, et il s'agit là d'une précision d'importance, ne vise que les transports effectués par une compagnie de chemin de fer opérant seulement et uniquement à l'intérieur de la province.

2. La loi des transports (1972) SQ Chapitre 55

Cette loi s'applique dans le cadre de la compétence du Québec au transport par chemin de fer auquel s'applique la Loi des chemins de fer (Statuts refondus, 1964, Chap. 290).

II. LE CHAMP D'APPLICATION DES LOIS

Il a été signalé que les lois relatives aux chemins de fer ont un champ d'application bien défini et qu'en la matière il existe en principe une juridiction concurrente. Or, en pratique, la juridiction fédérale revêt un caractère exclusif pour des raisons d'ordre législatif (le pouvoir déclaratoire)

et d'ordre technique (les lignes de chemins de fer inter-provinciales).

A. Le pouvoir déclaratoire

Prévu expressément par la constitution, il est une des plus grandes menaces à la plénitude de compétence provinciale. Il figure en ces termes à la Section c) de l'article 92(10) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, au titre des pouvoirs exclusifs des législatures provinciales:

92(10) c):

"Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada profiter au Canada en général ou à deux ou plusieurs provinces;"

A cet égard, la Loi concernant les chemins de fer (1970) SRC, Chapiree R-2 précise dans son article 7 que:

"Lorsque le Parlement du Canada déclare, par une loi, qu'un chemin de fer, dont la construction et l'exploitation est autorisée par une loi spéciale de la législature d'une province, constitue un ouvrage à l'avantage général du Canada, la présente loi doit s'appliquer à ce chemin de fer et à la compagnie qui le construit ou qui l'exploite, à l'exclusion des dispositions de ladite loi spéciale qui sont incompatibles avec la présente loi, et aux lieu et place de toute loi générale de la province concernant les chemins de fer..."

De fait, il s'agit d'un pouvoir absolument discrétionnaire que le pouvoir fédéral pourra exercer:

"Parliament is the judge of the advisability of making declaration as a matter of policy; the policy or the reason for the declaration is a matter for the consideration of Parliament alone" [1]

Il est bien évident que ce pouvoir déclaratoire est d'une importance capitale, car, par son biais, peuvent tomber sous la compétence fédérale chemins de fer, routes, autoroutes et autres moyens de communication proprement internes à la province, et il est nécessaire de savoir si le membre de phrase utilisé par le législateur à l'article 92(10) c) de l'AANB: "Such works" constitue un renvoi, en ce qui concerne l'énumération des ouvrages, à l'intitulé de l'article 92(10), à savoir "ouvrages et entreprises d'une nature locale autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes...". Autrement dit, doit-on par ouvrages entendre également entreprises?

L'intérêt de cette question est évident, car s'il est une chose de déclarer à l'avantage du Canada ou de deux ou plusieurs de ses provinces, une portion de voie ferrée, il en est une autre de déclarer au même avantage l'entreprise qui utilise cette dite portion de moyen de communication.

En 1912 dans l'affaire City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.[2]. il a été jugé qu'un chemin de fer provincial n'était pas soumis à la juridiction fédérale en raison de son transit avec un chemin de fer fédéral et une première distinction est apparue, entendant par "works", "physical things not services".

---

1 Luscas Collieries v. McDonald (1925) SCR 460 à la page 480,484.

2 (1912) 1 DLR 681.

A cette définition, jugée restrictive, d'autres succédèrent, beaucoup plus extensives. Ainsi, en 1932, dans IN RE Regulation and Control of Radio Communications [1] le Conseil Privé a exprimé l'opinion selon laquelle "works" désigne "an arrangement under which, of course, physical things are used", et dans l'arrêt CPR v. Attorney General for British Columbia [2] on relève que le terme "works" est proche de "organization or enterprise".

Il semble donc qu'une certaine confusion règne dans la jurisprudence, confusion qui ne permet pas de dire où commence et où s'achève le pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral en matière de transport.

Toutefois, il faut conclure que l'exercice du pouvoir déclaratoire a permis au Gouvernement fédéral d'obtenir le contrôle de la majorité des chemins de fer au Canada.

> "The Dominion sphere of railway regulation, protected in the West in the early period by resort to the disallowance power,was so expanded by the exercise of the declaratory power and acquisition of financially embarrassed railroads that the Rowell-Sirois Royal Commission on Dominion-Provincial Relations was able to report in 1940 that the Railways of Canada with inconsiderable exceptions are under the sole control of the federal authority." [3]

Il convient toutefois de préciser que la loi fédérale des chemins de fer ap-

---

1 (1932) AC 304 à la page 315.

2 (1950) AC 122.

3 Colin H. McNairn, Transportation, Communication and the Constitution - The Scope of Federal Jurisdiction (1969) CBR vol. XLVII nº 3, page 355 à la page 373.

porte un tempérament d'importance à l'emprise de la juridiction fédérale en matière ferroviaire. Après avoir précisé que la loi s'applique à tous les chemins de fer qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada (article 5),et énuméré les chemins de fer qui y sont assujettis, la loi stipule que ses dispositions ne comprennent pas et ne visent pas: "un tramway, chemin de fer urbain ou tramway suburbain électrique construit sous l'autorité d'une législature provinciale, qui n'a pas été déclaré un ouvrage à l'avantage général du Canada..." (article 6(2)).

B. Les voies de raccordement ou l'extension des lignes de chemins de fer au-delà des limites territoriales de la Province

La juridiction fédérale en matière de chemins de fer s'exerce en raison de l'infrastructure du réseau ferroviaire qui s'étend au-delà des limites territoriales d'une Province. C'est ainsi que l'article 8 de la loi fédérale des chemins de fer stipule que:

> "Tout chemin de fer dont la construction ou l'exploitation est autorisée par une loi spéciale de la législature d'une province, et qui se relie ou peut dorénavant se relier à un chemin de fer, ou qui croise ou peut ultérieurement croiser un chemin de fer relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada, doit, quoique non déclaré à l'avantage général du Canada, être assujetti aux dispositions de la présente loi qui se rapportent:
>
> a) au raccordement d'un chemin de fer avec un autre ou au croisement d'un chemin de fer par un autre, en tant qu'il s'agit du croisement ou du raccordement susdit..."

Cette disposition implique en pratique que tout chemin de fer construit et exploité par une province et dont le champ d'opération se situe exclusivement à l'intérieur des limites territoriales de la province, tombe sous l'empire de la juridiction fédérale par le seul fait qu'il emprunte des voies qui se raccordent ou peuvent éventuellement se raccorder à des voies de chemins de fer s'étendant au-delà des limites territoriales de la province.

III. L'ATTITUDE DES TRIBUNAUX EN MATIERE DE JURIDICTION FERROVIAIRE

Quel serait le statut juridique d'un train de banlieue qui utiliserait l'infrastructure existante en matière ferroviaire, c'est-à-dire, emprunterait pour les besoins du service des lignes de chemins de fer exploitées et empruntées par le Canadien National et le Canadien Pacifique, et qui relient la province de Québec à d'autres provinces? La réponse à cette question est d'importance car d'elle dépend l'emprise juridictionnelle ou la compétence de l'autorité fédérale ou provinciale sur les matières relatives aux permis d'exploitation, taux, tarifs, taux de péage, etc.

Une entreprise de transport par chemins de fer est constituée de tous les moyens matériels, physiques et humains. Or, dans la mesure où cette entreprise est la création exclusive d'une province, doit-on admettre que l'utilisation de l'infrastructure, c'est-à-dire les voies de chemins de fer, est suffisante pour la qualification de l'entreprise elle-même?

Une décision importante, en ce qui concerne cette étude, a été rendue en 1967 par la Cour Suprême du Canada, dans l'affaire The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners [1].

---

1 (1968) SCR 118.

En 1965, le Gouvernement de la province de l'Ontario avait décidé d'exploiter un service de transport de banlieue qui utiliserait à cette fin les voies du Canadien National. La Cour Suprême a été appelée à se prononcer sur la question de savoir si ce service de banlieue établi en vertu du Commuter Services Act[1] relevait de la juridiction exclusive du Parlement du Canada. Il est à noter que le service en question devait utiliser son propre matériel roulant et non pas celui du Canadien National et que l'entreprise gérant ce service était complètement distincte du Canadien National. La Cour Suprême s'est, dans un premier temps, demandé si le service offert par le Gouvernement de l'Ontario constituait des travaux ou ouvrages de nature locale selon la section 92(10) de l'AANB. La Cour Suprême a admis que la juridiction en la matière dépendait essentiellement de la nature de l'infrastructure, de la nature de la ligne de chemin de fer et non des caractéristiques ou particularités du service offert au public et empruntant la ligne de chemin de fer. Le fait que pour certaines fins le service de trains de banlieue doit être considéré comme un service distinct n'en fait pas une ligne distincte: "It is clearly established that the Parliament of Canada has jurisdiction over everything that physically forms part of a railway subject to its jurisdiction".

Ainsi donc dans l'esprit des juges de la Cour Suprême l'utilisation de l'infrastructure constitue le critère de base auquel il convient de se référer pour la qualification de l'entreprise.

En second lieu, s'est posée la question de la juridiction fédérale sur l'ex-

---

1 (1965) Statutes of Ontario, Chapitre 17.

ploitation d'un train de banlieue dans les limites territoriales exclusives d'une province.

> "The only question is whether the Commuter Service can be said not to form part of this railway. To come to this conclusion, il would be necessary to hold that federal jurisdiction over interprovincial railways extends only to interprovincial services provided on such railways. This is clearly not possible".

La Cour Suprême se réfère à la cause Luscar Collieries v. McDonald [1] dans laquelle il a été décidé qu'une section d'une ligne de chemin de fer qui relie une province à une autre et sur laquelle un service est exploité constitue un ouvrage tombant sous la juridiction du Gouvernement fédéral.

> "Their Lordships agree... that the Mountain Park Railway and the Luscar Branch are, under the circumstances herein before set forth, a part of a continuous system of railways operated together by the Canadian National Railway Company, and connecting the province of Alberta with other provinces of the Dominion. It is, in their view, impossible to hold as to any section of that system which does not reach the boundary of a province that it does not connect that province with another. If it connects with a line which itself connects one with one in another province, then it would be a link in the chain of connection and would properly be said to connect the province in which it is situated with other provinces".

En conclusion, il convient de reconnaître que la législature provinciale n'a

---

1 (1927) AC. 925.

pas autorité pour la réglementation administrative et technique d'un train de banlieue qui limiterait ses opérations à la province de Québec, dans la mesure où l'infrastructure utilisée, dont la nature qualifie l'entreprise l'utilisant, est du ressort de la juridiction fédérale.

IV. VERS UNE SOLUTION

1. Une interprétation des textes de lois et de la jurisprudence conduit à reconnaître que la compétence fédérale doit s'exercer en matière ferroviaire dans le domaine des conditions de transport et des tarifs. Ceci implique que dans le cas d'un train de banlieue qui effectue le transport de passagers dans les limites territoriales de la province, les dispositions de la Loi des chemins de fer (1964 SRQ, chapitre 290) et de la Loi des Transports (1972 SQ, chapitre 55) sont en principe et en pratique inapplicables. En conséquence, les conditions de transport auxquelles serait assujettie l'entreprise seraient celles visées à l'article 322 de la Loi des chemins de fer (1970 SRC, chapitre R-2) qui stipule que:

> "Les contrats conclus, conditions et règlements établis, déclarations faites et avis donnés par la compagnie lorsqu'ils atténuent, restreignent ou limitent la responsabilité relativement à tout trafic, ne doivent, sauf dans les cas ci-après prévus, décharger la compagnie de cette responsabilité, à moins que la catégorie à laquelle appartiennent ces contrats, conditions, règlements, déclarations ou avis, n'ait été préalablement autorisée ou approuvée par une ordonnance ou un règlement de la Commission."

En ce qui concerne les taxes et tarifs, l'article 321 de la Loi des chemins de fer s'applique.

2. Toutefois, la Commission des Transports du Canada pourrait abdiquer ses prérogatives au profit de la province. A cet égard, il est intéressant de noter que dans l'affaire The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners, la Cour Suprême déclare:

> "It may well be that after considering all relevant circumstances, the Board will come to the conclusion that it need not exercise its jurisdiction over the tolls charged to passengers and will find it sufficient to consider the adequacy of the charges made by the railway company to Ontario under the terms of the contemplated agreement".

D'autre part, alors que l'article 46 (1) de la loi nationale des transports déclare que la Commission peut rendre des ordonnances ou établir des règlements pour assurer l'exécution de la loi des chemins de fer et pour exercer toute juridiction qui lui est conférée par toute autre loi du parlement du Canada, un tempérament d'importance est apporté à ce pouvoir par l'article 46(2):

> "Ces ordonnances ou règlements peuvent être faits applicables à tous les cas ou à un cas particulier ou à une catégorie de cas, ou à des districts particuliers ou à quelque chemin de fer ou autre ouvrage, en totalité ou en partie; et la Commission peut soustraire tout chemin de fer ou autre ouvrage, en totalité ou en partie, à l'effet de ces ordonnances ou règlements pour telle époque ou période qu'elle juge satisfaisante; et ces ordonnances peuvent être rendues ou ces règlements établis pour telle période que la Commission juge opportune; et la Commission peut les rescinder, amender, modifier ou changer selon qu'elle le juge à propos".

3. Sur le plan strictement pratique, il semble qu'une certaine tendance se dessine en faveur d'un abandon de juridiction fédérale au profit des provinces, en raison de la nature des opérations faisant l'objet de la réglementation. Il en va ainsi dans le domaine du ferroutage (piggyback) qui implique un service rail-route. Les compagnies de chemins de fer (CN ou CP) n'ont pas le droit de faire du transport par camion et font appel, pour le déplacement de leurs remorques, à des transporteurs par camion légalement détenteurs d'un permis délivré par la Commission des Transports du Québec. Les taux et tarifs de ferroutage sont ceux fixés par la Commission et déposés auprès de la Régie. Les compagnies de chemins de fer sont liées par les taux et tarifs de ferroutage qu'elles déposent auprès de la province de Québec, mais en même temps déposent ces mêmes taux et tarifs auprès de la Commission des Transports du Canada. Il n'empêche que pour ce genre de transport, ce sont les tarifs et taux de la province qui s'appliquent. Un exemple permettra d'illustrer cette situation: si un expéditeur confie un chargement au Canadien National en vue de son acheminement de Sherbrooke à Toronto, le CN doit émettre un connaissement T.5 ou T.43 (approuvé par la Commission des Transports du Canada) selon qu'il s'agit d'un transport par wagon complet ou d'un transport de messageries. Or, le CN peut faire acheminer la marchandise par la route, par les soins d'un transporteur par camion, qui tirera la remorque du CN, jusqu'à Montréal avant de la remttre au CN qui par la suite utilisera le transport ferroviaire jusqu'à Toronto. En pareille hypothèse, les taux et tarifs applicables de Sherbrooke à Montréal sont ceux qui ont été déposés et approuvés par la Commission des Transports du Québec.

CONCLUSION

En conclusion, il conviendrait que l'exploitant d'un chemin de fer empruntant les lignes du CN ou du CP, sur un parcours situé exclusivement dans les limites territoriales de la province, négocie une entente avec les autorités concernées des Gouvernements fédéral et provincial afin de soumettre l'exploitation de ce chemin de fer, tant en ce qui concerne les taux, tarifs, conditions de transport que les dépenses inhérentes à son exploitation aux dispositions des lois en vigueur dans la province.